



VIVES

Briefings

2011

22 MAART

Fiscale Autonomie en het Beheersen van de Overheidsuitgaven

Joep Konings

joep.konings@econ.kuleuven.be

Het Vlaams Instituut voor Economie en Samenleving, Vives, is een economisch onderzoekscentrum dat via fundamenteel en toegepast onderzoek wil bijdragen tot het maatschappelijk debat inzake de economische en maatschappelijke ontwikkeling van regio's, in het bijzonder van Vlaanderen. VIVES is als interfacultair onderzoekscentrum wetenschappelijk en juridisch geïntegreerd binnen de K.U.Leuven. Als interuniversitair centrum werkt Vives ook samen met research fellows uit andere universiteiten.

Fiscale Autonomie en het Beheersen van de Overheidsuitgaven¹

Joep Konings

Samenvatting

In deze studie wordt aangetoond dat meer fiscale autonomie gepaard gaat met lagere globale overheidsuitgaven. Op basis van een steekproef van 30 landen voor de periode 1997-2008 wordt het effect van subnationale belastingsbevoegdheid op de evolutie van de globale overheidsuitgaven onderzocht. Sterkere fiscale autonomie op het lokale (gemeentelijke) niveau heeft een gunstig effect op de globale overheidsuitgaven. We vinden dit effect echter niet wanneer het gaat om meer fiscale autonomie op het niveau van de deelstaten (gewesten, gemeenschappen & provincies).

Een hypothetische versterking van de lokale fiscale autonomie tot op het niveau zoals in Duitsland, zou een sanering van ruim 4 miljard euro in de globale overheidsuitgaven opleveren. Dit wordt verklaard door de economische theorie over fiscaal federalisme: Op het lokale niveau kunnen politici beter de lokale behoeften inschatten, er zijn minder informatieproblemen, er is minder fiscale illusie, de burgers staan dicht bij het beleid, lokale politici dienen meer verantwoording af te leggen en de concurrentie speelt meer tussen lokale besturen. Dit is minder het geval op het centrale niveau.

De resultaten van deze studie suggereren dat meer fiscale autonomie op lokaal niveau een belangrijke bijdrage kan leveren aan de saneringsoperatie waarvoor vele Europese landen, waaronder België, staan.

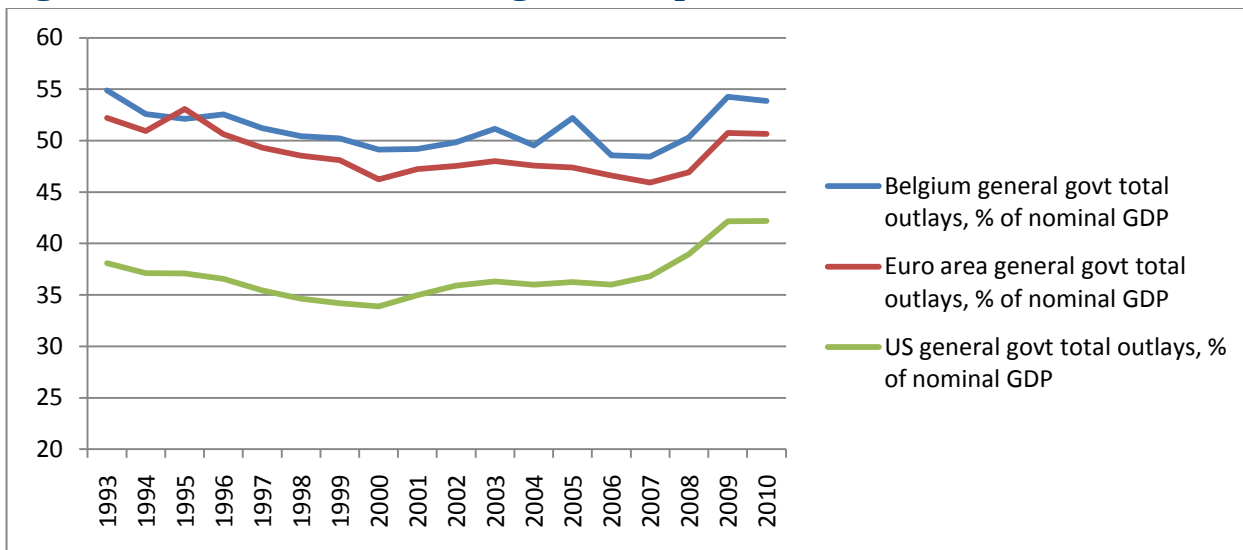
¹ Ik dank Kristel Van Den Bergh, Luca Marcolin en Geert Jennes voor hulp bij de verzameling van de gegevens en nuttige commentaar. Ook de collega's Erik Buyst, Paul De Grauwe, Wim Moesen dank ik voor nuttige suggesties.

1. Inleiding

De globale recessie van de voorbije jaren heeft de overheid opnieuw een prominente plaats gegeven in de economie. De ineenstorting van het bank –en financiewezen dwong de overheid in eerste instantie een systeemcrisis te vermijden door grootschalige reddingsoperaties van de banken te implementeren. In tweede instantie zorgden de automatische stabilisatoren en de relanceplannen voor een toenemende rol van de overheid in de economie. Het is dan ook niet verwonderlijk dat heel wat landen, zoals België, te kampen hebben met een sterk oplopende overheidsschuld en overheidstekort.

De relatieve toename van de overheidsuitgaven van de voorbije jaren wordt geïllustreerd in Figuur 1. Vanaf 2008 merken we een sterke toename van de overheidsuitgaven relatief ten opzichte van het BBP, niet alleen in België, maar ook in de andere landen van de Euro zone en de Verenigde Staten. Dit wordt verklaard door een terugval van het BBP enerzijds en anderzijds door toenemende overheidsuitgaven ter ondersteuning van de zwakke economie. We zien dit patroon niet alleen in België, maar eveneens in andere landen. Figuur 1 toont ook aan dat de overheidsquote in België hoger is dan dat van het gemiddelde van de andere landen in de Euro zone (overigens ook van de EU 27) en van de Verenigde Staten.

Figuur 1: Evolutie overheidsuitgaven als percent van het BBP



Bron: OESO

De vermindering van het overheidstekort tot 3% van het BBP, door Europa opgelegd, dwingt de overheid echter structurele maatregelen te nemen om de overheidsfinanciën terug onder controle te krijgen. Dit was overigens ook reeds van belang voor het uitbreken van de financiële crisis, de financiële crisis heeft enkel de hoogdringendheid ervan (o.m. vergrijzingsproblematiek) versneld onder de aandacht gebracht. De overheid heeft dan drie opties, ze kan de uitgaven verminderen, de ontvangsten verhogen of een combinatie van beide. Echter, met een overheidsquote van bijna

55 % van het BBP en een belastingdruk die tot de hoogste behoort van de OESO, lijkt vooral een vermindering van de overheidsuitgaven een belangrijke prioriteit voor België. Een verdere verhoging van de belastingen zou immers ontduikingsgedrag verder in de hand werken en kan nefast zijn voor economische groei, die onder meer nodig is om de vergrijzingskosten te kunnen dragen.

In deze bijdrage tonen we aan dat het toekennen van meer fiscale decentralisatie - met grotere lokale fiscale autonomie - een belangrijk structureel onderdeel kan zijn van de sanering van de overheidsuitgaven om zo tot een 'slankere' en wellicht efficiëntere overheid te komen. In volgende paragraaf schetsen we een aantal argumenten om dit te staven, gebaseerd op de standaard economische literatuur over begrotingsfederalisme. Vervolgens rapporteren we een econometrische analyse die gebruik maakt van een steekproef met gegevens tussen 1997 en 2008 van 30 landen (incl. Europese landen, de Verenigde Staten en Canada)², om aan te tonen wat de impact is van fiscale autonome (decentralisatie) op de overheidsuitgaven.

2. Achtergrond

De literatuur³ over fiscale (de)centralisatie stelt dat de omvang van de overheidsuitgaven groter is naarmate er meer fiscale centralisatie is. Doorgaans worden hiervoor een drietal argumenten ontwikkeld. Een eerste heeft te maken met de **graad van concurrentie** tussen decentrale overheden ('yardstick competition'), een tweede met **fiscale illusie** en een derde met de **harde budgetbeperking** van decentrale overheden.

Het inzicht over het belang van **concurrentie** tussen decentrale overheden werd geformaliseerd door Brennan en Buchanan⁴: Een centraal georganiseerde overheid heeft het monopolierecht om belastingen te innen en zal dit dan ook makkelijker uitoefenen in vergelijking met een decentraal systeem. Hierbij zal een centrale overheid minder rekening houden met de specifieke behoeften van alle burgers. Door het gebrek aan controle en verantwoording zal ze daardoor geneigd zijn minder voorzichtig om te springen met stijgende overheidsuitgaven. In een gedecentraliseerde structuur daarentegen ontstaat er concurrentie tussen lokale overheden. Zo zijn kiezers beter in staat om lokale politici te evalueren door hun beleid te vergelijken met het gevoerde inkomens- en uitgavenbeleid in andere gemeenten. Lokale politici zullen bijgevolg rekening houden met een mogelijke negatieve stembusgang omdat de kiezers dichter bij gemeentelijke politici staan dan bij "nationale" politici. Lokale politici hebben daarom meer belang bij een efficiënt en zuinig beleid. Uiteraard is hierbij transparantie van lokale publieke financiën een belangrijke

² Vermits voor een aantal landen onvolledige gegevens beschikbaar waren, werden in dit stadium van het onderzoek deze niet opgenomen in de analyse, zoals bv. Zwitserland. Een uitgebreidere, meer technische studie is in voorbereiding.

³ Zie o.m. Golem, S. (2010). "Fiscal Decentralization and the size of government: a review of the empirical literature", *Financial Theory and Practice*, Vol. 34, pp. 53-69; Moesen, Van Puyenbroeck en Van Rompuy (2006). *Handboek openbare financiën*, Acco Leuven.

⁴ Brennan, G. en Buchanan, J.M. (1980). *The Power of Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*. New York: Cambridge University Press .

voorwaarde opdat dit concurrentiemechanisme zou werken. Dit houdt onder meer in voldoende zichtbare en substantiële lokale belastingen. Verder zijn lokale overheden doorgaans beter geïnformeerd over de noden van de regio dan een centrale overheid, zodat ze een meer op maat gemaakt beleid kunnen uitstippelen dat beter rekening houdt met lokale publieke behoeften.

Een tweede voordeel van fiscale decentralisatie is dat **fiscale illusie** afneemt. Immers, federale financiering voor lokale publieke voorzieningen ziet men vaak onterecht als extra middelen die men op lokaal niveau ontvangt van de federale overheid. Hierdoor worden de lokale kosten van publieke voorziening vaak onderschat, vermits men geen rekening houdt met de belastingen die naar het federale niveau vloeien. Bij fiscale decentralisatie zal de echte kostprijs van lokale publieke voorzieningen worden gereveleerd omdat er minder indirecte centrale financiering aan te pas komt.

Een derde voordeel van fiscale decentralisatie heeft te maken met de **budgetbeperking** van de overheid. Men kan er vanuit gaan dat de centrale overheid vooral instaat voor macro-economische stabilisatie en herverdeling, terwijl de lokale overheid eerder als taak heeft in te spelen op de lokale noden. Hierdoor heeft een lokale overheid minder nood om een anti-cyclisch beleid te voeren bij een recessie, dat is immers de taak van de centrale overheid. Noch de behoefte, noch de noodzaak zijn aanwezig bij de lokale overheid om dan schulden aan te gaan voor het leveren van lokale diensten. Indien ze voldoende belastingautonomie heeft, kan ze die middelen via lokale belastingen verwerven. Voor een lokale overheid is daarenboven de leningscapaciteit beperkter omdat ze op een kleinere schaal opereert dan een centrale overheid. Het gevolg is dat lokale overheden doorgaans een hardere budgetbeperking hebben met minder overheidsschulden in vergelijking met de centrale overheid.

Uiteraard zijn er ook mogelijke nadelen verbonden aan decentralisatie. Zo kan te veel concurrentie tussen decentrale overheden leiden tot een **‘race-to-the-bottom’** in lokale belastingen, met als gevolg te lage investeringen in lokale publieke voorzieningen.

Verder werd recent door Decoster en Proost (2010) het probleem van verticale externaliteiten geduid. In het bijzonder, het ***delen van een belastbare basis*** leidt tot interacties van beslissingen van het ene overheidsniveau op de inkomsten van een ander overheidsniveau. Daardoor schatten de verschillende overheidsniveaus de werkelijke kost van hun belastingheffing fout in, omdat ze geen rekening houden met de effecten op de inkomsten van andere overheidsniveaus. Dat is geen rekenkundig effect, maar heeft te maken met het effect van de belastingvoet op de belastbare basis. Daarom suggereren ze dat regionale fiscale autonomie best vorm gegeven wordt via regionale belastingen op eigen regionale belastbare basissen.

Een derde probleem heeft te maken met de geografische concentratie van economische activiteiten. Volgens de recente inzichten uit de economische geografie zorgt de werking van de markt voor het ontstaan van regionale economische clusters. Bedrijven wensen zich dicht bij

elkaar te vestigen omdat ze zo kunnen profiteren van o.m. kennispillovers, lagere logistieke kosten tussen toeleveranciers en afnemers en toegang tot goede arbeidskrachten en human capital⁵. Een doorgedreven decentralisatie impliceert dan dat de regio's met weinig economische activiteit een kleinere belastingsbasis hebben, wat problematisch kan zijn indien de vraag naar lokale publieke voorzieningen groot is. Vandaar de noodzaak van een centrale overheid met herverdeling als één van haar kerntaken. Ten slotte, kan een decentralisatie ervoor zorgen dat bepaalde schaalvoordelen moeilijk of niet kunnen worden uitgebuit, met een onnodige duplicatie van publieke voorzieningen, wat de globale overheidsuitgaven dan weer doen toenemen. Anderzijds, lijken schaalvoordelen in overheidsdiensten minder groot te zijn dan bv. in de industrie.

Samenvattend kunnen we stellen dat de economische theorie suggereert dat er voor-en nadelen kunnen verbonden zijn aan fiscale decentralisatie en autonomie en dus lijkt een empirische analyse van het effect van fiscale decentralisatie aangewezen. Dit doen we in volgende paragraaf, waarbij we de relatie tussen fiscale decentralisatie en de globale overheidsuitgaven onderzoeken.

3. Analyse

Om na te gaan in welke mate fiscale decentralisatie en autonomie een impact heeft op de omvang van de overheidsuitgaven maken we gebruik van gegevens van 30 landen die we analyseren voor de periode 1997-2008⁶. In de literatuur worden verscheidene maatstaven van decentralisatie gehanteerd, zoals de verhouding tussen de lokale overheidsuitgaven en de centrale overheidsuitgaven. Echter, een dergelijke maatstaf houdt geen rekening met de graad van fiscale autonomie, vermits lokale overheidsuitgaven kunnen gefinancierd worden uit centrale overheidsmiddelen. Daarom hanteren we een maatstaf die wel rekening houdt met de graad van fiscale autonomie, zeg maar de mate waarin lokale besturen de mogelijkheid hebben om zelf belastingen te innen. We definiëren DECEN daarom als volgt⁷:

$$DECEN = \text{subnationale belastingen} / \text{totale belastingen}$$

Indien bijvoorbeeld alle belastingen worden geïnd door subnationale overheden dan zal deze ratio gelijk zijn aan 1. Wanneer er minder gebruik wordt gemaakt van subnationale belastingen zal deze ratio kleiner worden en in het geval van een puur centralistisch systeem gelijk zijn aan 0.

⁵ Zie bv. Konings (2010). "Leidt een decentralisatie van de vennootschapsbelasting tot een race-to-the-bottom?" VIVES briefing 22 september 2010.

⁶ We baseren onze analyse op de IMF GFS data die voor verschillende landen op een consistente manier de ontvangsten en uitgaven van verschillende overheidsniveau's (centraal, lokaal, deelstaat) in kaart brengt. Vermits voor een aantal landen onvolledige gegevens beschikbaar zijn werken we voorlopig met een steekproef van 30.

⁷ Een gelijkaardige definitie werd gehanteerd door Moesen, W. en Van Cauwenberghe, P. (2000). "The status of the budget constraint, federalism and the relative size of government: a bureaucratic approach", *Public Choice*, Vol. 104, pp. 207-224. Zij definiëren lokale belastingen relatief t.o.v. de totale overheidsuitgaven.

Bovenstaande maatstaf zullen we op verschillende manieren definiëren. Een eerste benadering houdt enkel rekening met de lokale belastingen (gemeenten), een tweede benadering betreft eveneens de belastingen die worden geïnd op het niveau van de gewesten en provincies. Deze laatste noemen we het totale subnationale niveau. Voor de 30 landen in onze analyse vinden we dat gemiddeld 15 percent van de globale belastingontvangsten van een land kunnen worden toegeschreven aan het lokale niveau en 22 percent aan het subnationale. België scoort hierop slechts 7 percent en 12 percent respectievelijk. Dit betekent uiteraard niet dat de gemeenten en gewesten niet over meer middelen beschikken, er zijn immers dotaties en niet-fiscale inkomsten die naar de gemeenten stromen. Wat we hier willen vatten is de fiscale autonomie in de strikte zin, door expliciet de decentrale belastingontvangsten als maatstaf te hanteren.

We gebruiken verder ook een maatstaf van decentralisatie die direct de relatie tussen lokale belastingen en lokale uitgaven weergeeft door de verhouding te nemen van deze twee. We doen dit eveneens op het totale subnationale niveau. Deze maatstaven geven aan in welke mate subnationale belastingen de capaciteit hebben om subnationale uitgaven te financieren. Voor onze steekproef van 30 landen zijn deze gemiddeld 41 percent zowel voor de lokale als voor de subnationale maatstaf.

Om nu na te gaan wat het effect op de overheidsuitgaven is van fiscale decentralisatie schatten we de volgende regressievergelijking:

$$\ln G_{it} = \alpha_i + \alpha_1 DECEN_{it} + \alpha_2 \ln \frac{BBP}{Capita_{it}} + \alpha_3 Controles_{it} + \varepsilon_{it}$$

Waarbij G staat voor de totale overheidsuitgaven, $DECEN$ is de maatstaf van decentralisatie en werd eerder gedefinieerd, $BBP/capita$ staat voor het bruto binnenlands product per capita tegen constante prijzen. Door het $BBP/capita$ op te nemen houden we rekening met de zogenaamde wet van Wagner, die stelt dat naarmate landen door groei welvarender worden, ze ook complexer worden om te organiseren, waardoor de overheid disproportioneel aan belang wint om dergelijke complexe transacties te coördineren. Verder nemen we nog een aantal extra controle variabelen op, zoals de groei van de stedelijke bevolking ($URBAN$) en een index van politieke vrijheid. Men zou kunnen stellen dat decentralisatie en democratie (politieke vrijheid) gecorreleerd zijn, zodat we willen vermijden dat we foutief een effect toeschrijven aan de graad van decentralisatie indien dit eerder gedreven zou zijn door democratische veranderingen (vooral voor minder ontwikkelde landen is dit wellicht meer van belang). Verder controleren we nog voor de business cycle door jaareffecten op te nemen in de regressie. Dit is belangrijk vermits in laagconjunctuur de overheid vaak de uitgaven dient te verhogen om de negatieve effecten van een crisis op te vangen (zogenaamde automatische stabilisatoren) en om eventuele fiscale stimulamaatregelen op te starten ter ondersteuning van de globale vraag. Vermits we met panel data werken kunnen we ten slotte ook nog controleren voor landenkarakteristieken die niet wijzigen over de tijd (zogenaamde vaste effecten).

Tabel 1 geeft de regressieresultaten weer. We tonen enkel de kernresultaten van de analyse⁸. In de eerste kolom gebruiken we de maatstaf van decentralisatie (DECEN) die enkel de lokale (gemeente) belastingen in rekening neemt, daarentegen, de tweede kolom gebruikt de maatstaf die eveneens andere regionale (gewestelijke & provincie) belastingen opneemt, of het gehele subnationale niveau. De derde en de vierde kolom rapporteert dan de effecten van de decentralisatiemaatstaf gebaseerd op de capaciteit van lokale belastingen om lokale uitgaven te financieren (resp. subnationaal niveau).⁹ Op deze manier kunnen we telkens een meer decentrale maatstaf vergelijken met een minder decentrale maatstaf van belastingautonomie.

We stellen ten eerste vast dat in alle drie de specificaties de wet van Wagner sterk speelt. In het bijzonder merken we op dat een toename van het BBP per capita een meer dan proportioneel positief effect heeft op de overheidsuitgaven. De elasticiteit wordt geschat op 1.28 of dit betekent dat een toename van het BBP per capita met 1% gemiddeld een toename van de overheidsuitgaven van 1.28% impliceert.

De resultaten mbt het effect van decentralisatie zijn opmerkelijk. In kolom 1 kunnen we vaststellen dat decentralisatie van de belastingen een sterk negatief effect heeft op de globale overheidsuitgaven. De quasi elasticiteit wordt geschat op -0.51 of dit betekent dat een toename van fiscale autonomie met 1 percent punt de globale overheidsuitgaven doet afnemen met 0.5 percent. Indien we bijvoorbeeld de gemeenten in België dezelfde belastingautonomie zouden geven als in Duitsland, impliceert dit een toename van onze maatstaf van fiscale decentralisatie met ongeveer 5 percent punten. Dit komt dan neer op een afname van de globale overheidsuitgaven met 2.5 percent.

Het effect van fiscale decentralisatie lijkt echter enkel gunstig te zijn wanneer dit vooral ten goede komt van de gemeenten, dus het lokale niveau, eerder dan de gewesten. Dit wordt duidelijk van de resultaten in de tweede kolom. Het effect van fiscale decentralisatie die ten goede komt van het subnationale niveau (de deelstaten) heeft geen statistisch significant effect op de overheidsuitgaven. De geschatte coëfficiënt is zelfs licht positief.

Dit patroon wordt ook bevestigd wanneer we in de derde en vierde kolom een andere maatstaf voor decentralisatie gebruiken, die expliciet rekening houdt met de capaciteit om lokale resp. gewestelijke uitgaven te financieren. Het effect op de globale overheidsuitgaven is negatief en statistisch verschillend van nul enkel wanneer we de maatstaf van de lokale (gemeentelijke) belasting gebruiken. Wanneer we in de vierde kolom eveneens de belastingen en uitgaven van de deelstaten mee in onze decentralisatie maatstaf opnemen, merken we dat het effect nog wel negatief is, maar niet langer statistisch significant verschillend van nul.

⁸ Een uitgebreid, meer technisch rapport, die meer resultaten rapporteert is in voorbereiding.

⁹ We hebben eveneens met instrumentele variabele technieken gewerkt om mogelijke endogeniteitsproblemen te vermijden, de resultaten bleven onveranderd en worden hier niet gerapporteerd.

Het effect van fiscale decentralisatie lijkt dus vooral belang te hebben wanneer het gaat om meer fiscale autonomie op het **lokale** niveau. Dit is consistent met de theorie van fiscaal federalisme die we kort hebben geschetst in paragraaf 2. Op het lokale niveau zijn er minder informatieproblemen, staan de burgers dicht bij het beleid, is er minder fiscale illusie, dienen lokale politici meer verantwoording af te leggen en speelt concurrentie tussen lokale besturen een grotere rol. Dit is minder het geval op het centrale niveau.

**Tabel 1: IV resultaten, met te verklaren variabele:
*ln(Globale Overheidsuitgaven)***

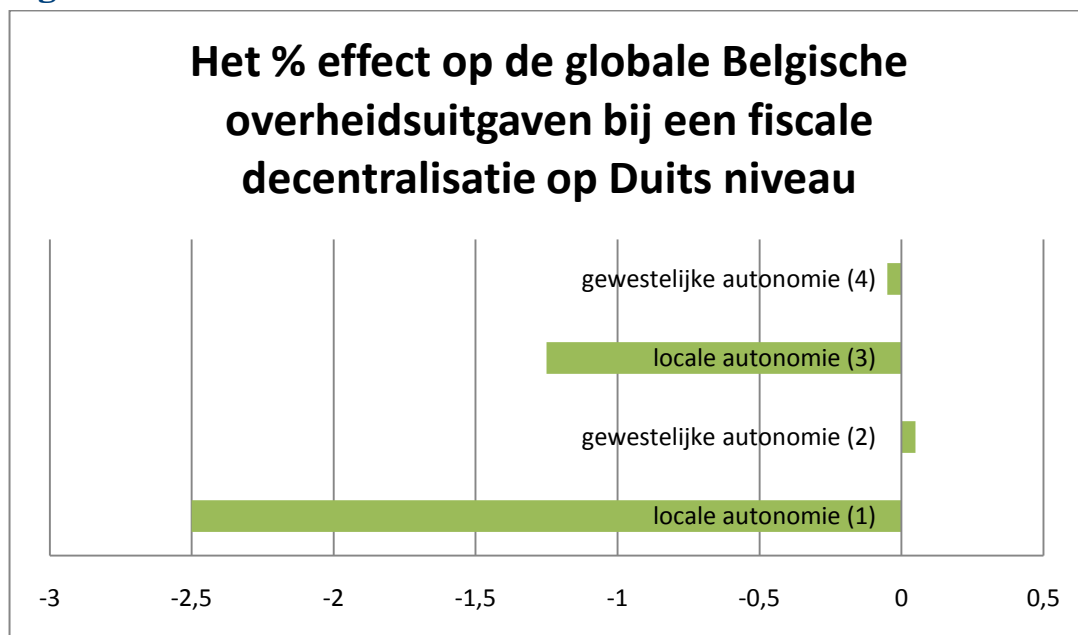
	Lokale belastingen t.o.v. totale belastingen	Subnationale belastingen t.o.v. totale belastingen	lokale belastingen t.o.v. lokale uitgaven	Subnationale belastingen t.o.v. subnationale uitgaven
DECEN	-0.51** (0.14)	0.19 (0.13)	-0.25** (0.06)	-0.10 (0.07)
lnGDP/cap	1.28** (0.09)	1.39** (0.09)	1.29** (0.09)	1.34** (0.09)
URBAN	-0.53 (1.71)	1.05 (1.74)	-0.07 (1.70)	0.34 (1.72)
Political Freedom	0.028* (0.016)	0.037** (0.016)	0.009 (0.018)	0.026 (0.018)
Landen fixed effects	Ja	Ja	Ja	Ja
Jaar dummies	Ja	Ja	Ja	Ja
# observaties	303	303	303	303

*Nota: (i) standaard fouten tussen haakjes, (ii) **/* duidt op statistisch significant verschillend van nul op 5% resp. 10% kritisch niveau. Political Freedom is een index die varieert van 1 tot 7, waarbij 1 de meest democratische landen weergeeft.*

Figuur 2 geeft ten slotte **een simulatie** weer op basis van deze regressieresultaten, waarbij we veronderstellen dat in België een verdere fiscale decentralisatie zou worden doorgevoerd tot op het Duitse niveau. De cijfers tussen haakjes verwijzen naar de kolommen in tabel 1. Een fiscale decentralisatie ten gunste van de lokale besturen (de gemeenten) die in de richting opschuift zoals die in Duitsland zou een sanering van de globale overheidsuitgaven opleveren van tussen de 1.3 en 2.5 percent. Of dit komt neer op een besparing van ruim 4 miljard euro. De resultaten van deze analyse zijn consistent met vroegere studies zoals o.m. Moesen en Van Cauwenberghe (2000). Zij schatten eveneens een sterke impact van lokale fiscale autonomie op de globale

overheidsuitgaven. De resultaten van deze analyse tonen met andere woorden aan, dat door een eenvoudige herstructurering van de manier waarop belastingen worden ontvangen en aangewend, een substantiële sanering van de overheidsfinanciën kan worden gerealiseerd. De mechanismen die daarvoor zorgen werden in paragraaf 2 toegelicht en worden gedreven door fiscale responsabilisering.

Figuur 2



Referenties

Brennan, G. en Buchanan, J.M. (1980). *The Power of Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*. New York: Cambridge University Press

Decoster, A. en Proost, S. (2010). “Waarom een splitsing van de personenbelasting geen goed idee is”, *Leuvense Economische Standpunten*, 2010/133.

Golem, S. (2010). “Fiscal Decentralization and the size of government: a review of the empirical literature”, *Financial Theory and Practice*, Vol. 34, pp. 53-69;

Konings (2010). “Leidt een decentralisatie van de vennootschapsbelasting tot een race-to-the-bottom?” VIVES briefing 22 september 2010.

Moesen, W. en Van Cauwenberghe, P. (2000). “The status of the budget constraint, federalism and the relative size of government: a bureaucracy approach”, *Public Choice*, Vol. 104, pp. 207-224.

Moesen, Van Puyenbroeck en Van Rompuy (2006). *Handboek openbare financiën*, Acco Leuven.